

JULIO GAMERO REQUENA\*

## POLÍTICAS SOCIALES POST-KEYNESIANAS

### DESPUÉS DEL AJUSTE: ¿QUÉ MODELO?

EN EL MARCO DEL NUEVO PARADIGMA emergente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y del dominio del pensamiento keynesiano, el bienestar empieza a ser entendido de una forma más compleja. Ya no se concibe, tan sólo, como resultante del crecimiento económico. Se legitima la intervención del Estado a través de políticas redistributivas, es decir, de políticas sociales. En este sentido, si una marca de origen tienen las políticas sociales, es el sello keynesiano.

El concepto de desarrollo como tal ha tenido una construcción relativamente reciente. Se genera en el marco de los llamados Estados de Bienestar que emergen con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la posguerra. Hasta antes del surgimiento de ese paradigma, el enfoque dominante, y que más tarde lo estilizaría el economista Simon Kuznets, es que el crecimiento económico bastaba para disminuir la desigualdad.

\* Economista. Posgrado en Gestión y Desarrollo y estudios de especialización en políticas sociales y empleo en el PREALC-OIT, CEPAL y el BID. Fue viceministro de Promoción del Empleo en el Ministerio de Trabajo del Perú y presidente de DESCO.

## LA TESIS DEL DESARROLLO COMO PRODUCTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Según el planteamiento de Kuznets, en los tramos iniciales del crecimiento económico de los países, cuando la renta per cápita es baja, y luego si cuando esta comienza a crecer<sup>1</sup>, dicha trayectoria va acompañada de un aumento de la desigualdad. Sin embargo, en una parte de esa senda de crecimiento económico, la desigualdad se estanca –no crece más– y en la medida que ese crecimiento económico continúa, dicha desigualdad, que había venido aumentando, disminuye.

En consecuencia, según este planteamiento –conocido como el de la *U* invertida de Kuznets–, la idea-fuerza es que el crecimiento económico basta para reducir la desigualdad, y que esta acompaña, necesariamente, los tramos iniciales del crecimiento económico. Este planteamiento, que abonaría en el enfoque del “chorreo” o *trickle down*, ha marcado mucho el contenido y la formulación de las teorías económicas de crecimiento económico en los años sesenta. Planteamientos como el de Rostow, por ejemplo, buscaban “la receta” para llegar a ese punto de inflexión (cuando la desigualdad se estanca para luego disminuir) a partir del cual el crecimiento económico ya no produce más desigualdad, sino por el contrario, produce menos desigualdad, es decir, produce desarrollo.

## EL BIENESTAR

El paradigma dominante de entonces, y que en forma más estilizada volvería en los noventa, entendía o circunscribía la medición del bienestar al indicador de renta per cápita o PBI per cápita, lo cual dejaba el logro de este bienestar en manos del crecimiento económico y, en consecuencia, en la esfera de la política económica.

En el marco del nuevo paradigma emergente de la posguerra, del Estado de Bienestar (*Welfare State*), el bienestar –estar bien– empieza a ser entendido de una forma más compleja. Ya no se concibe, tan sólo, como resultante del crecimiento económico, de la evolución del PBI per cápita. Ahora, ese crecimiento económico deberá ser acompañado de políticas redistributivas y ambas –la política económica y la política social– son las que, en conjunto, producen ese bienestar

La medición y visibilidad del bienestar tendrá, en consecuencia, diferentes indicadores en contraste con la unidimensionalidad del paradigma anterior. Ya no cumplirá dicho rol el PBI per cápita, en exclusividad. Se le incorporan, a partir de entonces, indicadores como el de pobreza, desigualdad, capital humano y, más recientemente, los índices de desarrollo humano.

---

<sup>1</sup> Proceso vinculado con las migraciones campo-ciudad.

Lo importante es que, en este nuevo paradigma –del Estado de Bienestar– las políticas económicas tienen que compartir con las políticas sociales, con la acción redistributiva de parte del Estado, el logro del bienestar.

## DEL BIENESTAR AL CONSENSO DE WASHINGTON

Las políticas económicas y sociales del bienestar se caracterizaron, entre otros elementos, por los siguientes. Las políticas económicas eran sectoriales, es decir había una presencia importante del Estado en la configuración y orientación de las actividades económicas sectoriales. Por su lado, las políticas sociales se concebían bajo el principio de la universalidad, es decir, para todos. Aunque en muchos países de la región, este planteamiento quedaría lejos de cumplirse.

En América Latina, la adopción del paradigma del Estado de Bienestar<sup>2</sup>, no fue necesariamente acompañado del mantenimiento de los equilibrios económicos fundamentales, como es el caso, por ejemplo, del equilibrio fiscal. Muchas de las políticas expansivas acabaron generando un desorden económico y crisis recurrentes, para finalmente expresarse en los procesos de hiperinflación, que acompañaron a países como Argentina, Bolivia, Brasil y Perú.

Frente al desorden económico, de inestabilidad social y de crisis de gobernabilidad, el país dominante, en este caso Estados Unidos, impondría un paradigma alternativo que buscaba “ordenar” las economías de la región. Desde la economía y del mercado se pretendía “ordenar”, igualmente, la política y la sociedad.

Estos planteamientos dieron forma a lo que en su momento se llamó el Consenso de Washington. Consenso que, por lo demás, no lo fue tal, ya que sus recomendaciones fueron producto de la interacción de círculos académicos conservadores norteamericanos en coalición con el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado.

Este cambio de paradigma marcó un giro sustantivo en la política: de una centralidad de la acción estatal hacia una centralidad del mercado. Y de seguirse los denominados diez mandamientos de dicho Consenso, se estaría cerrando el ciclo de la inestabilidad económica, generándose un mayor crecimiento y prosperidad bajo el paradigma del mercado, en este caso.

En el marco del citado Consenso y en tanto se dejaba al mercado la acción ordenadora de la economía, reestructurando el aparato

---

2 Cabe mencionar que esta incorporación fue muy distinta entre los países de la región. Hay países con procesos tempranos de adopción del Estado de Bienestar, como Uruguay y Argentina, países con proceso intermedios, como Chile, y países como el Perú, con procesos relativamente tardíos.

productivo, la política económica no podía ser sectorial, como en el paradigma anterior. Si continuara con tal característica, significaría la interferencia de un agente externo, en este caso del Estado, que estaría alterando las rentabilidades relativas, la asignación de recursos, que el mercado “neutralmente” lo puede hacer.

Es por ello que de las políticas económicas sectoriales se transita, en el marco de este nuevo paradigma, a lo que se denomina políticas económicas generales, universales, que no discriminan artificialmente en pro o en contra de un determinado sector.

### LOS LÍMITES DE LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES: LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA

Una situación inversa aconteció con las políticas sociales. Bajo el paradigma del Estado de Bienestar, las políticas sociales no podían ser sino universales, es decir, para todos. Aunque en muchos casos sólo lo fueran en el discurso, como ya se ha señalado. Bajo el paradigma del Consenso de Washington, las políticas sociales no van a ser universales. Serán políticas sociales de corte selectivo, focalizado, buscando concentrar los recursos del Estado en los denominados grupos vulnerables, grupos en situación de riesgo<sup>3</sup>, es decir, la población localizada bajo la línea de pobreza o de pobreza extrema. Con lo cual, también, el discurso de la lucha contra la pobreza sustituirá a la preocupación por el desarrollo y la desigualdad social.

Este planteamiento, el de la selectividad de las políticas sociales, supone, en un sentido, una suerte de discriminación, ya que sólo unos, en este caso los menos favorecidos, serían el objeto de esta política social<sup>4</sup>. Ya no sería una política para todos y, en muchos casos, esta nueva orientación aparece con un sentido meramente compensatorio ante la desigualdad y el desequilibrio de la esfera social, que produjo el ajuste estructural de nuestras economías.

Transcurridos más de diez años del dominio de este nuevo paradigma, que en muchos casos tuvo pretensión de ser el pensamiento único, no obstante se aprecia que el panorama en la región no ha cambiado sustantivamente en términos de la población bajo la línea de pobreza. En el caso del Perú, por ejemplo, continuamos con más del 50% de la población en esas condiciones, lo cual induciría a reflexionar en torno a la inelasticidad de la pobreza frente al modelo económico de turno en estas últimas cuatro décadas.

Dicho paradigma, el del Consenso, aún no ha sido sustituido por otro. Sin embargo, un conjunto de planteamientos buscan enfrentar

---

3 Atención del Estado por “residuo”, de acuerdo a Esping-Andersen (2002).

4 Coincidente con los planteamientos de Rawls.

los problemas de equidad, que bajo el marco del anterior paradigma quedaron subordinados al tema de la eficiencia.

## LA FILOSOFÍA DEL DESARROLLO (RAWLS Y SEN)

En este proceso de cambios de paradigma –del Estado de Bienestar al Consenso de Washington, y en el cuestionamiento de este último a partir de nuevos planteamientos– han emergido, por así decirlo, dos enfoques, dos concepciones, dos filosofías que están detrás de las políticas más tangibles.

En el marco del Consenso de Washington tuvo mucha influencia el planteamiento de John Rawls, *la teoría de la justicia distributiva*, que es la filosofía de las políticas sociales focalizadas. Frente a este enfoque aparecerá el del *desarrollo humano*, del desarrollo de capacidades, cuyo exponente es Amartya Sen. Bajo estos últimos conceptos se configuró la medición del índice del desarrollo humano que anualmente publicita el PNUD.

¿Cuáles son los puntos más relevantes de ambos conceptos? En el caso de la justicia distributiva, podemos encontrar cuatro elementos muy importantes: todo concepto de desigualdad no es rechazado, es decir, hay una desigualdad aceptable y una no aceptable; la lotería del nacimiento; la comprensión de la equidad como igualdad de oportunidades y no como igualdad de resultados; y las denominadas políticas focalizadas.

Estos cuatro elementos están articulados bajo el planteamiento de la desigualdad aceptable. Si aquellos elementos que no se derivan del esfuerzo personal (género, raza, procedencia del hogar) son los que explican la desigualdad, entonces, la desigualdad es no aceptable. Pero si la desigualdad es producto del esfuerzo de las personas, controlando las otras dimensiones, entonces, esa desigualdad sí es aceptable.

Esto supone que la acción del Estado se justifica para compensar aquellos elementos que no dependen del esfuerzo propio, particular del ser humano, como es el caso de la denominada *lotería del nacimiento*. Consecuentemente, por razones de nacimiento, hay personas que tendrían un punto de partida superior al de otras, la mayoría.

En dicho caso, la acción del Estado se justifica bajo el principio de la equidad concebida como igualdad de oportunidades. Todas las personas deben tener una misma línea de partida. El Estado debe intervenir para que todas las personas tengan igual acceso a la salud, la nutrición, la educación básica, para que el punto de partida (en la niñez) sea igual; pero dependerá del esfuerzo de cada uno la posición final lograda en su trayectoria de vida. Si ha habido igualdad de oportunidades al comienzo y, posteriormente, en atención al esfuerzo propio de cada una de las personas, se configura una situación de desigualdad de ingresos, esa desigualdad es aceptable porque ha tenido su origen en el esfuerzo propio de las personas.

Amartya Sen tendrá un razonamiento en otra dirección. Para él, la concepción de desarrollo se asume como un proceso de expansión de las libertades fundamentales, señalando que el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad, como puede ser la pobreza, la discriminación religiosa, el género, las pocas libertades públicas o políticas. En este último caso, por ejemplo, señala que las libertades políticas y sociales no contribuyen al desarrollo sino que son parte constitutiva de él.

Así, señala que las libertades no son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran entre sus principales medios; es decir, a partir de las libertades es que se consigue y se genera desarrollo. Igualmente, nos dice que el proceso de desarrollo económico se debe concebir como la expansión de las capacidades de la gente, y se entiende como un proceso de emancipación de la obligada necesidad de vivir con restricciones y carencias. Pone énfasis en hacer una distinción muy importante entre lo que son medios y fines. El crecimiento económico es sólo un medio, no es el fin. Es un medio para lograr desarrollo.

Otro concepto igualmente importante en su enfoque es el tema de la libertad de escoger, y esa libertad resulta clave. En la medida en que las personas tengan más opciones, es decir, puedan escoger más, serán más libres y al ser más libres, habrá más desarrollo.

## EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA POLÍTICA SOCIAL

Como ya se ha señalado, política social y Estado de Bienestar tienen íntimas vinculaciones, las que se remontan al nuevo paradigma surgido tras la Segunda Guerra Mundial, a mediados del siglo pasado. La idea de que el mero crecimiento económico generaría bienestar fue sustituida por la convicción de la necesaria participación del Estado, a través de políticas redistributivas, para corregir las inequidades del crecimiento económico. Las políticas sociales encuentran en ese momento su validación inicial.

El desarrollo de los regímenes de bienestar, aún con las limitaciones del caso para nuestros países, coexistió con un proceso de desarrollo industrial que incorporó mano de obra proveniente del campo, bajo relaciones salariales, en los conglomerados urbanos. En ese sentido, la expansión del trabajo asalariado se convertiría en el núcleo central a partir del cual se tejieron un conjunto de derechos para la naciente fuerza laboral: negociación colectiva, sindicalización, seguridad social, etcétera.

Según Isuani y Nieto (2002), tomando como referente los aportes de Esping-Andersen, la política social se define como la gestión pública de los riesgos sociales, siendo estos los riesgos propios de una situación en la cual el trabajo ha devenido en mercancía: desempleo, discontinui-

dad laboral por accidentes de trabajo, enfermedad, culminación de la vida laboral activa (jubilación).

Es así que Esping-Andersen (2002) distingue tres modelos al interior de las políticas sociales de bienestar. El modelo residual, el corporativo y el universal.

[El modelo residual] le asigna al mercado el papel principal en la gestión de los riesgos sociales, dejando sólo aquellos riesgos “intolerables” (como la pobreza extrema) en manos de la acción estatal focalizada, en aquellos capaces de demostrar su condición de necesidad. La necesidad se constituye en la base de derechos “residuales” de grupos específicos, mientras se confía al resto de los individuos “autosuficientes” la gestión privada del riesgo. En este caso, la acción estatal es la mínima indispensable para garantizar la proletarización de la fuerza de trabajo (Isuani y Nieto, 2002).

El modelo corporativo tiene como dimensión básica la seguridad social. Alrededor de ella se ordena el conjunto de servicios sociales necesarios para enfrentar los llamados riesgos sociales (desempleo, jubilación, accidentes de trabajo).

En este caso, el [Estado de Bienestar] EB actúa como un gran regulador y compensador de sistemas corporativos de gestión del riesgo social, acotando el papel del mercado... La integración social sobre bases corporativas y familiares es el objeto central de este régimen de bien-estar, sin embargo no es una integración sobre la base de derechos igualitarios, sino desde la pertenencia a una corporación profesional y a un núcleo familiar. Es una integración construida desde las jerarquías y el estatus (Isuani y Nieto, 2002).

Por su parte, en el modelo universal, el derecho a la política social no depende de la pertenencia a un grupo profesional específico ni a condición laboral alguna. Es un derecho ciudadano.

En términos gráficos, el modelo residual es propio de la sociedad estadounidense, el modelo corporativo de los países de Europa occidental, mientras que el modelo universal está localizado en los países escandinavos.

Al decir de Esping-Andersen, la administración de dichos riesgos conllevó un proceso de articulación de tres instituciones: el Estado de Bienestar, la familia y el mercado, pudiendo clasificarse las políticas sociales vinculadas con los regímenes de bienestar en tres categorías: residuales, corporativas y universales, las que se encuentran en el mundo anglosajón, europeo continental y escandinavo, respectivamente.

El denominado modelo residual no reconoce mayor participación del Estado en la provisión de servicios sociales, asignándole al mercado el papel principal en la gestión de los riesgos sociales.

Sólo deja la presencia del Estado para enfrentar aquellas situaciones derivadas de la pobreza extrema. En ese sentido, la necesidad se constituye en la base de los derechos “residuales” de grupos específicos. La acción estatal es la mínima indispensable para garantizar la proletarianización de la fuerza de trabajo. Este modelo resulta ejemplificado en EE.UU.

El modelo corporativo, por su parte, tiene como figura central lo que hemos conocido como la seguridad social: el denominado seguro contributivo financiado por aportaciones gravadas sobre la planilla de empleadores y trabajadores. Es la base del conocido sistema de reparto y supone, por lo demás, en el caso del financiamiento de las pensiones, una solidaridad intergeneracional. El ejemplo de este modelo está centrado en la Europa continental.

El modelo universal, a diferencia del modelo corporativo, no asocia la gestión del riesgo social con la contribución derivada del trabajo sino, más bien, con los impuestos, siendo la noción de ciudadanía la que viabiliza el derecho a ser perceptor de la política social. Hay una fuerte concepción igualitaria que va más allá de la relación laboral. El ejemplo de este modelo está en los países escandinavos.

En general, mientras la economía se encontraba en la onda larga del crecimiento económico, lo cual suponía una incorporación de más asalariados al mercado de trabajo, las tres modalidades de política social descritas resultaban funcionales al proceso de acumulación. En el caso de las políticas residuales, mientras se incorporaran asalariados con capacidad adquisitiva y con un mercado laboral con bajo desempleo, la cobertura privada funcionaba. En el caso del modelo corporativo, mientras más asalariados había en planilla, la seguridad social tenía bases sólidas de expansión de su cobertura.

Este equilibrio, que es una suerte de contrato social de la posguerra, se resquebrajará con la irrupción de políticas neoliberales que cuestionarán radicalmente el paradigma hasta entonces vigente.

El paso hacia la economía post-industrial, a la economía de los servicios, fue coincidente con la crisis de la economía keynesiana, soporte conceptual del Estado de Bienestar. El neoliberalismo, con su propuesta de privatización y reducción de la intervención estatal en el marco del proceso de globalización, afectaría radicalmente la operación de las políticas sociales antes vigentes.

El nuevo contexto estaría signado por el aumento de la diferenciación salarial cuyo origen se vincula con lo que diversos autores, como Reich (1993) y Castells, mencionan como las nuevas categorías de trabajo: la oposición entre los trabajadores altamente calificados, analistas simbólicos, según Reich, y autoprogramables, según Castells, frente a los denominados trabajadores de los servicios de rutina y de los servicios personales.



La calificación de la fuerza laboral se convierte, en ese sentido, en el elemento distintivo entre una y otra categoría laboral. Las crecientes ganancias de productividad derivadas de la revolución tecnológica de la informática y las telecomunicaciones serían el otro elemento que abonaría en el creciente proceso de desigualdad social, en tanto facilitan un proceso de crecimiento económico que no absorbe mano de obra como antes, dándose la figura de una coexistencia de tasas positivas de expansión económica con la presencia persistente de desempleo abierto.

Esta situación trastocaría el imaginario antes vigente, según el cual la expansión del trabajo asalariado acabaría imponiendo, igualmente, la extensión de la seguridad social como medio de gestión de los riesgos sociales asociados al desarrollo del capitalismo.

Siguiendo a Esping-Andersen (2002), el principal dilema planteado por el cambio en las relaciones industriales, ya descritas, reside en lo que él denomina el *trade off* entre cantidad y calidad de los puestos de trabajo generados. Por un lado, el aumento de la productividad industrial implica una disminución neta de puestos de trabajo en este sector, pero remuneraciones más altas para los que en ella se mantienen ocupados; los servicios de alta complejidad también ocupan al segmento de mayor calificación de la población, pagando altas remuneraciones. Acá es donde se ubican los analistas simbólicos o los de trabajo autoprogramable.

Por su parte, la expansión de la demanda de servicios personales de todo tipo permite la generación de nuevos puestos de trabajo en la sociedad post-industrial. Sin embargo, dado que la productividad de estas actividades es baja por naturaleza, el nivel de las remuneraciones no puede ser elevado, ni las condiciones de contratación demasiado rígidas. En este sector económico se localizan los trabajos de rutina. Dadas estas condiciones, “el mundo del trabajo no puede sostener simultáneamente alta ocupación, altas remuneraciones y poca diferenciación salarial” (Esping-Andersen, 2002).

En esta opción por dar ocupación con un aumento de las diferencias salariales se encuentra el resquebrajamiento del contrato social que dio origen a los Estados de Bienestar. No resulta posible mantener, al mismo tiempo, las promesas y las garantías sociales en un nivel alto y los salarios muy desiguales en el mercado de trabajo. Una estrategia de desregulación puede tener como efecto un aumento de la movilidad laboral y la creación de más trabajo en las actividades terciarias de menor valor agregado; sin embargo, precisamente por su menor productividad, los salarios son bajos y, en muchos casos, no permiten superar la línea de pobreza.

De acuerdo con Isuani y Nieto (2002), las políticas que han adoptado los distintos Estados de Bienestar como respuesta a la crisis de

legitimidad han estado en función de su matriz histórica y de la correlación de fuerza vigente.

Mientras que para el modelo residual, el énfasis se puso en la recomposición de las condiciones de salarización; para el modelo corporativo, el acento se puso en cómo distribuir la participación de la fuerza laboral en los empleos protegidos.

Europa se encontró en una situación tal que el sector industrial, debido al cambio tecnológico, no estaba en condiciones de crear más puestos de trabajo protegidos, y el sector servicios no pudo cumplir el mismo rol que en EE.UU., debido a la incompatibilidad de estos empleos con un régimen de seguridad social contributivo. La consecuencia de esta situación fue el desempleo masivo de los más jóvenes y las mujeres, quienes siempre habían estado al margen del mercado laboral y la seguridad social, por lo que se generó una doble exclusión para importantes grupos sociales: la exclusión del empleo y de la seguridad social.

En EE.UU., la opción fue la sustitución de buenos empleos en la industria por empleos inestables y precarios en el sector servicios, con remuneraciones apenas por encima de la línea de pobreza, implementándose, además, un conjunto de medidas que reducía los incentivos para permanecer en la ayuda social y aumentar, de esta forma, la rentabilidad de los trabajos mal remunerados del sector de servicios.

La flexibilidad y la desregulación del mercado laboral norteamericano permitieron que se redujera el desempleo pero con un aumento de la desigualdad social en la medida en que los nuevos empleos se concentraron en el sector de los servicios de bajo valor agregado. En Europa continental, con mercados laborales más protegidos, la menor desigualdad social coexistió con un aumento del desempleo abierto.

Como ya se hizo mención, bajo el paradigma del Estado de Bienestar, las políticas sociales no podían ser sino universales, es decir, para todos<sup>5</sup>. El Consenso de Washington rompe con dicha concepción. Las políticas sociales se plantean de corte selectivo, focalizado, buscando concentrar los recursos del Estado en la población localizada bajo la línea de pobreza y de pobreza extrema. Este planteamiento, el de la selectividad de las políticas sociales estatales, supone en cierto sentido una suerte de discriminación, ya que sólo unos, en este caso los menos favorecidos (los pobres extremos), serían el objeto de esta política social. Ya no sería una política para todos y, en muchos casos, esta nueva orientación aparece con un sentido meramente compensatorio ante la desigualdad y el desequilibrio social, que produjo el ajuste estructural.

Que la política social estatal sea selectiva, no significa que los no pobres no tendrán acceso a los servicios sociales. Sí tendrán acceso,

---

5 Aunque en muchos casos sólo lo fueran en el discurso.

pero en la línea de las políticas residuales anglosajonas, deberán pagar por ellos en el mercado. La implementación de la reforma laboral en nuestros países, la privatización de los fondos de pensiones (AFP) y las prestaciones de salud (EPS), introducirían un cambio estructural en la naturaleza de la política social, en el sentido descrito.

## LAS POLÍTICAS SOCIALES POST-KEYNESIANAS: ¿EL PERÚ COMO EJEMPLO?

El ajuste estructural, aplicado en el país entre agosto de 1990 y comienzos de 1992, hizo que el Estado redefiniera su relación con la sociedad y dejara de verla bajo el tamiz de la universalidad. La política social se hizo selectiva. Paralelamente, buscaba ampliar su cobertura a la vez que reducía sus gastos<sup>6</sup>. Dentro de este nuevo enfoque, los principios relevantes pasan a ser: la focalización, la privatización y la descentralización. El primero, busca una población-objetivo muy acotada; bajo el segundo principio, bienes públicos se transmutan en bienes privados; y la descentralización conlleva cambios en la lógica de gestión de la administración estatal, buscando acercarla a las demandas de la población.

En el campo educativo, por ejemplo, estos principios inducen a concentrar recursos en la educación primaria –donde, según el Banco Mundial, la rentabilidad social de la inversión pública es más alta–, a afectar la gratuidad de la enseñanza superior y a pretender la municipalización de la educación pública, involucrando a las asociaciones de padres en la gestión de los colegios<sup>7</sup>. Si bien no hay ninguna duda de que esta reorientación de la política social conduciría a una mejor gestión de los recursos públicos, por el contrario, son muchas las dudas que quedan acerca de si la equidad no resulta menoscabada, dejando expedito el camino de la exclusión social.

En el Perú, el tránsito de las políticas universales hacia las selectivas empezó a gestarse a fines de los ochenta, cuando los efectos de los programas de estabilización –aumento del desempleo y subempleo– buscaron ser amortiguados con la implementación de variados proyectos asistenciales que empezaron a operar con autonomía de la administración central.

Se inauguraba así la época del asistencialismo y de prácticas sociales netamente compensatorias al ajuste económico, bajo lo cual la pobreza y los programas sociales focalizados sustituyen al discurso del desarrollo y la redistribución. Sin embargo, más allá del discurso y de

6 En el caso peruano, la redefinición de las políticas sociales coincidió con una fase de recuperación de los ingresos fiscales, derruidos bajo la hiperinflación de Alan García.

7 Ejemplo de “participación ciudadana”.

los intentos fallidos de coordinación entre la sociedad civil y el Estado, el país careció de política social –aún aquella de índole asistencial– en los momentos más severos del ajuste económico. Desde agosto de 1990 hasta fines de 1991, no hubo ni los recursos ni las instancias de implementación para esta política. Acciones particulares de la sociedad civil y de la iglesia permitieron paliar ligeramente las secuelas del ajuste.

En ese período, 1990 y 1991, los indicadores sociales llegaron a los niveles más bajos en veinticinco años, para recuperarse a mediados de los noventa. El gasto social llegó a estar a un 33% del nivel que tuvo en 1970. Recién en agosto de 1991 se creó el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), organismo autónomo dependiente del Ministerio de la Presidencia, que se concibió como instrumento central de lucha contra la pobreza. Su funcionamiento supuso una reorientación de los recursos fiscales desde sectores de la administración central, como educación y salud, hasta instituciones especializadas como el mismo Fondo, lo cual plasmaba, además, una nueva concepción de la política social más ligada a proyectos de índole transitoria.

En 1993, se elaboraron las pautas básicas del Programa de Mejora del Gasto Social Básico (PMGSB). En esa ocasión se planteó lo que debería ser el papel del Estado en materia social y el de sus instituciones en los programas de alivio a la pobreza, los cuales pasan a tener una naturaleza básicamente compensatoria, como el caso del FONCODES, y una duración limitada al período de emergencia mientras la economía se recuperara y permitiera la absorción del desempleo<sup>8</sup>.

Esta lógica parecía clara. Conforme se superara la miseria y el crecimiento económico generara empleos sostenibles, los recursos de los programas de alivio a la pobreza se reducirían en beneficio del gasto que en forma permanente debiera atender el Estado para garantizar que toda la población tenga iguales oportunidades. No obstante los esfuerzos fiscales que duplicaron la inversión social per cápita en comparación con la herencia de la hiperinflación, dicho indicador continuó rezagado. Y si lo comparamos con el gasto social de la región, aún nos corresponde uno de los últimos lugares del ranking latinoamericano.

A partir del PMGSB se apreciaron dos tendencias en la política social: la que privilegia el corto plazo y se concentra en los programas de alivio a la pobreza y aquella que busca poner énfasis en el capital humano, dentro de una línea de “inversión para el desarrollo”. Sin embargo, la coyuntura económica y el ciclo político acabaron jugando más en beneficio de la primera tipología de programas sociales.

---

8 Cabe mencionar que estas concepciones, más de asistencia y proclives al clientelaje político, fueron dejadas de lado desde el gobierno de transición de Valentín Paniagua que sucediera a Fujimori.

Los cambios producidos al interior del mercado de trabajo, como secuela de la reforma laboral de la primera mitad de los noventa, afectaron la configuración de las políticas sociales post-ajuste. La vía residual, de acuerdo al planteamiento de Esping-Andersen, encontraría serias trabas para su consolidación en el caso peruano.

Por ejemplo, a nivel de Lima metropolitana, que constituye el mercado laboral más desarrollado del país, si bien el porcentaje de asalariados se recuperó luego de su drástico descenso como secuela del ajuste y la reforma laboral, en 2003 aún estaba por debajo de la tasa que tuvo a comienzos de los noventa.

Si la disminución de los asalariados tiene una explicación más vinculada con la naturaleza de la reestructuración productiva de los noventa y con la política económica desarrollada en dichos años, los cambios en la naturaleza de las contrataciones de los trabajadores del sector privado se relacionan con la reforma laboral. En la búsqueda de una mayor eficiencia y de abaratar los costos de contratación, como un medio para absorber más mano de obra<sup>9</sup>, se amplió la gama de modalidades de contratación. Esta situación ha ido en contra de la extensión de los típicos contratos de trabajo, aquellos de temporalidad indefinida. Así, mientras que en 1991, el 63% de los asalariados del sector privado estaban contratados bajo dicha modalidad, en 2003 apenas el 35% contaban con dicha cobertura laboral. Este deterioro en las condiciones de contratación de la fuerza laboral no es exclusivo de las unidades empresariales de menor tamaño relativo. Incluso aquellas de tamaño medio y grande han incurrido en ese comportamiento. En estas, los asalariados con contrato indefinido han descendido de representar el 73,6% en 1991 a un 47,8% durante 2003.

Este cambio tan significativo en la participación de los asalariados bajo contrato indefinido tiene consecuencias más allá del aumento de la rotación laboral. Se convierte en un elemento que debilita la acumulación de otros derechos: negociación colectiva, sindicalización, coberturas de salud y previsión social, etcétera.

A los cambios ya señalados, estancamiento de la salarización, disminución de los contratos indefinidos y alta rotación laboral, se añade uno que mejor tipifica la forma como viene ocurriendo la incorporación de mano de obra en las unidades empresariales. En el Perú urbano, el 48,6% de la PEA trabaja sin contrato alguno y sólo el 32,2% lo hace bajo un contrato típico de trabajo. Esta situación difiere sustantivamente de acuerdo con el tamaño de la empresa. En la microempresa, tres de cada

---

9 Tal como se señalara anteriormente, en forma análoga con lo acontecido en EE.UU., la opción fue la sustitución de buenos empleos en la industria por empleos inestables y precarios del sector servicios, con remuneraciones apenas por encima de la línea de pobreza.

cuatro personas trabajan sin contrato alguno; en la mediana y gran empresa, el 13,7% de quienes trabajan lo hacen en esa misma condición. Inversamente, mientras el 46,9% de los trabajadores de la mediana y gran empresa gozan de un típico contrato laboral, en la microempresa sólo uno de cada cinco trabajadores lo hacen bajo dicha modalidad.

En el Perú que ha emergido de la reforma laboral de los noventa, trabajar sin contrato alguno ha devenido en lo habitual, mientras que lo minoritario y no usual es trabajar en condiciones regulares. Estos estándares tan bajos del proceso de salarización<sup>10</sup>, si bien pueden haber facilitado la generación de empleos, lo han hecho promoviendo empleos de baja productividad y, consecuentemente, de salarios que no siempre cubren los requerimientos de una canasta básica de consumo.

Consecuentemente, en el Perú de los noventa, bajo el marco del Consenso de Washington, la política social previa, erigida bajo el modelo *corporativo* –en un sentido amplio– se orientó hacia el modelo *residual*, proceso que fue facilitado por el cambio de paradigma en la política social (privatización, focalización, compensación). Tras una década de dichos cambios, las políticas sociales de residuo no han logrado el cometido esperado –que a través de la salarización se cubrieran los riesgos sociales propios del capitalismo– porque la reforma laboral, lejos de ser convergente con ella, fue en un sentido contrario. Esta divergencia, como es de suponer, ha colocado en la peor situación a la PEA involucrada en dicho proceso: con empleo precario y cobertura social insuficiente.

La promesa, fallida, del ajuste estructural fue la restauración del crecimiento económico, y la absorción de la mano de obra subutilizada por el modelo anterior fue otra promesa no cumplida de la reforma laboral. Esta, al cancelar las barreras institucionales que impedían el libre funcionamiento del mercado de trabajo (Gamero, 1998), tendría que haber conducido –de acuerdo al planteamiento de la reforma laboral– a un proceso de asalarización y de reducción del desempleo que facilitaría a la población tener ingresos suficientes para proveerse en el mercado los servicios sociales (modelo residual) (Gamero, 1998).

Lejos de ello, la reforma laboral acabó generando “nuevos pobres” entre la PEA urbana. Por su parte, la caída en la tasa de salarización del sector privado moderno/formal junto con la precariedad en el empleo público y privado (Gamero y Humala, 2002) acabaron restringiendo el mercado de consumo de tales servicios sociales, ocasionando, por ejemplo, la disminución en el número inicial de las AFP y las EPS.

En consecuencia, la fragilidad del mercado laboral peruano junto con los cambios en la orientación de las políticas sociales no estarían

---

10 Este proceso podemos calificarlo como salarización de baja intensidad.

ofreciendo las condiciones necesarias ni suficientes para la operación de una política social residual. La exclusión social podría ser el referente inmediato.

## BIBLIOGRAFÍA

- ESPING-ANDERSEN, GØSTA 2000 *Fundamentos sociales de las economías post-industriales* (Barcelona: Ariel).
- Gamero, Julio 1998 “La reforma laboral y el mercado de trabajo de Lima Metropolitana” en *Boletín de opinión del Consorcio de Investigación Económica* (Lima) N° 33.
- Gamero, Julio y Humala, Ulises 2002 *La microempresa en Lima metropolitana: entre el desempleo y la sobrevivencia* (Lima: DESCO).
- Isuani, Aldo y Nieto, Daniel 2002 “La cuestión social y el Estado de Bienestar en el Mundo post-keynesiano” en *Reforma y Democracia* (Caracas) N° 22.
- Reich, Robert 1993 *El trabajo de las naciones* (Bogotá: Norma).

